



Е. А. Мидлер
Н. М. Ованесян
А. Д. Мурзин

Государственное и муниципальное управление



УДК 351/354
ББК 67.400.5
М57

*Печатается по решению кафедры управления развитием
пространственно-экономических систем факультета
управления Южного федерального университета
(протокол № 2 от 21 февраля 2017 г.)*

Ответственный редактор:

доктор экономических наук, профессор **Е. А. Мидлер**

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор **В. В. Филонич**;
доктор экономических наук, профессор **А. А. Жук**

Мидлер, Е. А.

М57 Государственное и муниципальное управление : учебное пособие /
Е. А. Мидлер, Н. М. Ованесян А. Д. Мурзин ; Южный федеральный универ-
ситет. – Ростов-на-Дону ; Таганрог : Издательство Южного федерального
университета, 2018. – 109 с.
ISBN 978-5-9275-2812-7

В учебном пособии рассмотрены вопросы теории и практики государ-
ственного и муниципального управления. Анализируются содержание, эволю-
ция, ключевые этапы и принципы государственного управления с использовани-
ем зарубежного опыта. Представлены методики оценки результативности и со-
временные технологии государственного управления в России.

Предназначено для студентов, обучающихся по программам бакалавриата
и магистратуры по направлению 38.04.04 «Государственное и муниципальное
управление».

УДК 351/354
ББК 67.400.5

ISBN 978-5-9275-2812-7

© Южный федеральный университет, 2018
© Мидлер Е. А., Ованесян Н. М., Мурзин А. Д., 2018
© Оформление. Макет. Издательство
Южного федерального университета, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ НАУЧНОГО АНАЛИЗА (Мидлер Е. А.)	6
1.1. Содержание и принципы государственного управления	6
1.2. Эволюция теории государственного управления	12
1.3. Функции и технологии государственного управления.....	20
Вопросы для самоконтроля к главе 1	27
Литература к главе 1	29
ГЛАВА 2. ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРУЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВА (Мидлер Е. А.)	33
2.1. Оценка результативности государственного управления	33
2.2. Регулирующее воздействие государства как элемент системы государственного управления.....	366
Вопросы для самоконтроля к главе 2	41
Литература к главе 2	41
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И БИЗНЕСА НА ОСНОВЕ МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (Мурзин А. Д.)	44
3.1. Теоретические аспекты взаимодействия государства и бизнеса	44
3.2. Базовые формы реализации ГЧП	50
3.3. Принципы, модели и механизмы реализации ГЧП.....	57
3.4. Сравнительная характеристика зарубежной и отечественной практики ГЧП	67
Вопросы для самоконтроля к главе 3	78
Литература к главе 3.....	80
ГЛАВА 4. КРИЗИС СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ПРОЦЕССА ТРАНСФОРМАЦИИ И РЕФОРМИРОВАНИЯ: СУЩНОСТЬ, ПРИЧИНЫ, ПРИЗНАКИ, ЭТАПЫ (Ованесян Н. М.)	82
Вопросы для самоконтроля к главе 4	107
Литература к главе 4	108

ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ НАУЧНОГО АНАЛИЗА

1.1. Содержание и принципы государственного управления

Управление в целом как научная категория может быть представлено в самом широком спектре общественных наук в зависимости от выделения разнообразных критериев¹. Однако государственное управление занимает особое место среди всех видов управления.

Это обусловлено тем, что, с одной стороны, государственное управление – «это механизм реализации властных полномочий государства по руководству, организации и целенаправленному властному воздействию на общество и все его подсистемы. С другой – особый вид профессиональной деятельности по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций»².

Соответственно, можно выделить два подхода к определению государственного управления. Первый подход предполагает широкую трактовку государственного управления с точки зрения управления национальными социально-экономическими системами. Второй – фокусирует предмет государственного управления исключительно на разработке и реализации государственной

¹ См., например: Основы государственного и муниципального управления (Public Administration) / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель. М.: Юрайт, 2018.

² *Малышева М. А.* Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2011.

политики с позиции вовлечения организаций, учреждений и людей в этот процесс.

В то же время и государство, и его аппарат, различные ведомства, органы публичного государственного и муниципального управления, государственное и муниципальное управление как социальный феномен представляют особый интерес для научного анализа. Государство предстает как субъект управляющего воздействия, общество является объектом, поэтому сущность и принципы государственного управления, его социально-экономические и правовые основы, инструменты и механизмы, обеспечивающие взаимодействие государства и общества, становятся предметом научных исследований, позволяющих разрабатывать обоснованные управленческие решения в различных сферах народного хозяйства.

Система государственного управления внутренне противоречива и развивается через комплекс противоречий:

- между целевыми ориентирами системы государственного управления, основанными на достижении и сохранении стабильности, и задачами развития, обновления и критического оценивания данной системы, предполагающими риски в достижении баланса социальной справедливости и экономической эффективности;

- между объективным характером управления и субъективными формами его осуществления;

- между необходимостью реализации интеллектуального и человеческого капитала общественного сектора и иерархически принципами построения государственной службы, закрепляющими доминирующее значение звания над реальными заслугами государственного служащего и дифференциацию благ и служебных привилегий пропорционально уровню чиновника.

Указанные выше противоречия являются предметной областью научного анализа процессов государственного и муниципального управления³.

Синтезируя различные подходы в научной и учебной литературе, дефиницию «государственное управление» можно представить следующим образом:

– как сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования⁴;

– как процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти⁵;

– как целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей⁶;

– как использование политической власти для контроля регулирования внутригосударственных дел как способа осуществления власти в регулировании экономических и социальных ресурсов общества для их развития⁷.

³ *Охотский Е. В.* Государственное управление в современной России: учеб.-метод. комплекс. М.: МГИМО(У) МИД России, 2008. С. 9–10.

⁴ *Атамчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 2004. С. 293.

⁵ *Чиркин В. Е.* Публичное управление: учебник. М., 2004. С. 11.

⁶ *Охотский Е. В.* Государственное управление в современной России. С. 38–40.

⁷ *Sub-Saharan Afrika: From crisis to sustainable growth: A longterm perspective study.* Washington DC: World Bank, 1989. P. 60.

Признаками, характеризующими государственное управление, являются:

- тотальность и масштабность, выражающиеся в проникновении управляющего воздействия государства во все сферы экономики и общества;

- легализованное принуждение к исполнению политических решений, законодательных и нормативных актов, судебных решений, социальных обязательств, к объединению или разделению национальных территорий по административному признаку;

- неограниченная возможность вовлечения в процессы управленческой деятельности всех имеющихся в социально-экономической системе ресурсов (материальных, трудовых, финансовых, социальных и пр.);

- целостность системы интересов власти, общества, граждан.

Государство как носитель социальных интересов реализует данную функцию через различные механизмы государственного управления, обеспечивающие эффективность использования различных ресурсов, справедливость в распределении и потреблении общественных благ и услуг, что и предопределяет необходимость государственного управления в целом.

По направленности следует выделить социальные и организационные функции государственного управления. Социальные функции заключаются в предназначении государства как носителя общественных интересов выполнять обязанности перед обществом и охватывают весь спектр общественных процессов.

Организационные функции государственного управления направлены на упорядочение, систематизацию, обеспечение динамики и развития всех структур, составляющих государственный аппарат как субъект регулирующего воздействия.

В зависимости от содержания и глубины воздействия на систему общественных отношений выделяют общие и специфические функции государственного управления.

Общие функции государственного управления имеют сходные черты с функциями менеджмента и присутствуют в любой системе, где присутствуют управляющая и управляемая стороны.

Специфические функции государственного управления воплощаются в тех ситуациях, когда необходимо представлять интересы государства и действовать от его имени. К подобным действиям относятся следующие: организация и проведение референдумов, выборов, статистического учета, установление особых правовых режимов, лицензирование отдельных видов деятельности и др.

Функции государственного управления реализуются через использование разнообразных способов и приемов воздействия на субъекты управленческих отношений, т. е. применяются различные методы государственного управления. Последние рассматриваются как способы и приемы воздействия власти на общество в процессе реализации полномочий государства.

Методы государственного управления и регулирования в целом включают⁸:

- методы прямого воздействия;
- косвенные методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления.

К прямым методам государственного регулирования и управления относятся: правовое регулирование, публичное администрирование, государственный контроль и др.

⁸ Государственное управление: основы теории и организации: учебник: в 2 т. / под ред. В. А. Козбаненко. М.: Статут, 2002. Т. 1.

Косвенные методы регулирования и управления основываются на применении экономических инструментов стимулирования социально-экономической активности хозяйствующих субъектов.

Необходимо заметить, что понятия «государственное управление» и «менеджмент» при всей близости функционального предназначения синонимами не являются, поскольку последнее используется преимущественно в коммерческом секторе и имеет иную природу и отличительные характеристики. Их сравнительная характеристика представлена в табл. 1.

Таблица 1

**Сравнительная характеристика
государственного управления и менеджмента**

Государственное управление	Менеджмент
Нацелено на социальную эффективность, качественную реализацию общенациональных социальных интересов, потребностей, прав и свобод человека	Ориентирован на экономическую рентабельность управленческой деятельности
Основано на налогообложении и бюджетном распределении национальных доходов и средств	Основан на частных инвестициях, индивидуальных вкладах и продаже услуг
Продукт незрим и практически не поддается выражению в количественных и ценовых показателях	Продукт осязаем и имеет свою потребительскую стоимость и цену
Преимущественно императивные методы правового регулирования (способы властного воздействия на участника общественных отношений, урегулированных нормами права)	Преимущественно диспозитивные методы правового регулирования (способы регулирования отношений между участниками, являющимися равноправными сторонами)
Объект управляющего воздействия – все общество (включая такие его сферы, как оборона, правопорядок, международные отношения, налогообложение, экология и др.)	Участвует в решении общенациональных проблем в достаточно ограниченных масштабах

Источник: Малышева М. А. Теория и методы современного государственного управления. С. 56–60.

Как видно из таблицы, различия между государственным управлением и менеджментом ярко выражены, поскольку экономическая природа государственного управления как системы общественных интересов и менеджмента как системы, ориентированной на максимизацию прибыли, различаются. Следовательно, включенность государства в процессы управления с точки зрения менеджмента правомерно рассматривать только в той сфере, где государство нивелирует функцию правового регулирования экономических отношений и непосредственно предстает как субъект хозяйственных отношений.

1.2. Эволюция теории государственного управления

Теория государственного управления зародилась на основе камералистики как научного направления. Камералистика как учение, связанное с управлением посредством государственных органов, появилась в Австрии и Германии в XVII в. Курс «камеральных наук», сочетавший административные и экономические дисциплины, стал отражением востребованности данного цикла, поскольку в Германии вплоть до начала XIX в. коллегиальная форма государственного управления была доминирующей.

Следующий этап в становлении теории государственного управления (конец XIX – начало XX в.) был обусловлен бурным развитием политической науки, в составе которой и развивалась данная теория. Эпицентр развития в тот период переместился в США.

В 1887 г. выходит статья Вудро Вильсона «Изучение администрации», поводом для написания которой послужило приня-

тие закона Пендлтона (1883), положившего конец «системе деля добычи» (spoils system) при организации федеральной государственной службы на основе «системы заслуг» (merit system)»⁹.

В законе Пендлтона предусматривалось проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности. Данный закон действует в США по настоящее время. В. Вильсон считал, что отношения между администрацией, исполняющей законы, и властью, создающей законы, «составляют самую сущность правительственной системы»¹⁰.

По мнению В. Вильсона, сущность любой правительственной системы заключается в отношениях между политической властью, создающей законы, и администрацией, исполняющей эти законы. «Законодательство и политическое руководство определяют основные направления деятельности администрации, в то время как последняя, осуществляя политические решения и применяя законы, показывает исполнимость и мудрость правительственных решений и законодательных актов парламента. Администраторы никогда не должны вмешиваться в политику, они должны лишь следовать указаниям, данным им политическими лидерами. В то же время демократия предполагает контроль со стороны политиков над деятельностью администраторов»¹¹.

Идеи Ф. Гуднау и В. Вильсона были настолько влиятельными, что вопросы управления, не зависящего от политической идеоло-

⁹ Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В. А. Козбаненко. Т. 1.

¹⁰ Основы государственного и муниципального управления (Public Administration) / отв. ред. Г. А. Меньшикова, Н. А. Пруель.

¹¹ Там же.